

美国农村城镇化历程、动力机制及特点研究

林小如, 赵苏磊

(厦门大学建筑与土木工程学院, 福建厦门 361005)

摘要: 基于农村城镇化的概念界定, 提出美国农村城镇化历程以1945年为界, 分为前期的“大迁移, 小集中”和后期的“大逆流, 广集聚”两大发展阶段。其发展的动力机制可以从资源禀赋潜力、工业化双向动力, 以及政策制度牵引力三层动力合成并协同共驱推进; 最后, 总结美国城镇化发展模式, 并讨论其对中国城镇化的借鉴意义。

关键词: 农村城镇化; 美国; 动力机制; 特点

[中图分类号] TU984

[文献标识码] A

Research on the Process, Synergic Forces and Features of Rural Urbanization in the United States

Lin Xiaoru, Zhao Sulei

(School of Architecture and Civil Engineering, Xiamen University, Xiamen Fujian 361005, China)

Abstract: Focusing on “rural urbanization”, this paper analyzed the rural urbanization course in the history of America. We proposed that, with the year 1945 as the turning point, the whole urbanization course in the USA could be divided into two distinct phases, namely the “great migration and small concentration” before 1945 and “big return and wide aggregation” after 1945. Moreover, such an urbanization course was found to be driven mainly by three synergic forces including the resources-oriented potential, the two-way industrial power and the traction power of an encouraging policy system. Finally, this paper summarized the development mode of urbanization in the USA, hoping to provide a reference for the urbanization in China.

Key words: rural urbanization; the United States; synergic forces; features

1 农村城镇化概念辨析

对于农村城镇化的概念内涵, 国内外学者有不同的界定方式。国外学者在西方发达国家的农村城镇化研究中, 一般指后郊区化时代, 即逆城市化现象背景下, 由大城市外溢的人口、产业向农村地区扩散与渗透的过程^[1] (Zhu Y, 1999)。美国学者 M. Paecione 指出, “农村城镇化是城市的生活方式和思想观念向农村地区传播扩散的社会渗透过程”, 表现为城市人口向农村转移^[2] (E. A. Wrigley, 1992)。而法国学者 Pierre Merlin 则认为, 农村城镇化是农村空间向城镇空间形态转型的过程^[3] (保罗·诺克斯), 是城市辐射扩散的结果。针对中国特色的城乡二元化空间格局和社会现实, 我国学者认为农村城镇化是发生在农村地区的农村人口、农业生产活动, 以及农民生活方式由农村方式向城镇方式转变, 进而引起农村地区城镇数量增多和城镇规模扩大。因此, 我国学者强调的农村城镇化模式, 是农村剩余劳动力进入以乡镇企业为主要空间依托的就近集聚型城镇化^[4] (张琳琳, 2018)。

文章对农村城镇化的内涵界定为: 农村城镇化是发生在广大农村地域 (区别于依托现有大中城市, 以城市地域经济和人口聚集为特征的扩展型城镇化模式), 以小城镇为空间依托的分散式、集聚型的城镇化。其基本空间特征表现为农村地域小城镇数量的增多和空间规模的扩大; 小城镇常住人口由于农村人口聚集和城市人口回流而增

基金项目: 国家自然科学基金青年基金项目 (51708471)。

国家自然科学基金项目 (51608404)。

作者简介: 林小如 (1985—), 女, 博士, 助理教授, 研究方向: 县域城镇化、大城市地域空间、海岸带空间规划治理研究。

多; 农村原生产活动由农业向非农产业转化; 农业生产经营方式由分散的传统耕作向公司型、链条化的现代化农业转变; 生活方式、地域景观和人的文化价值观均由农村型向城镇型转变^[5] (余俊, 2011)。

2 农村城镇化发展历程回顾

美国农村城镇化历程可大体分为两个阶段, 以二战结束为界^[6] (王景新等, 2012), 前一阶段是19世纪初到20世纪中期, 属于大中城市吸附下农村地区对外输出的低速散点型农村城镇化; 后一阶段为20世纪中期至今, 从郊区化到逆城市化过程中, 属高速度广域布局型农村城镇化。

2.1 19世纪80年代—20世纪50年代: 大迁移, 小集中

这一阶段, 工业革命推动美国大中城市迅速发展, 农村地域以劳动力和自然物资的对外输出为主。后期, 随着家庭农场的大规模推广, 农业生产水平快速提高, 显著促进了农村地区的农业自立发展, 但总体来说农村城镇化推进缓慢。而特殊政策环境下的西进运动^[7] (Amstrong W, 1985), 一定程度上带动了西部小城镇的散点状集聚。

2.1.1 大中城市跨区域吸附农村人口, 农村劳动力外输特征显著

与中国非均衡的区域发展特征类似, 美国城市化发展呈北强南弱的显著格局。随着农业生产水平水平的提高, 南部大量农村劳动力得到解放, 同时以规模经济为显著特征的工业化发展步伐也快速推进。在比较利益的驱动下, 劳动力在农村与工业化发达的大中城市之间形成高度的自流感应, 跨区域迁移特征显著^[8] (Sicheng Zhou, 刘冰,

2018)。这个时期农村剩余劳动力大量向北方大中城市转移,大中城市快速发展。1820年,超过1万人的美国城市还只有7个,然而到1920年,纽约人口规模已经上升至近500万人。同时,芝加哥、匹兹堡、波士顿、费城的人口也已达到近200万人。除此之外,其他超过50万人口的城市也已不止10个。美国的城市化率首次突破50%,在这100年间提高了44个百分点(见表1)。

表1 美国城镇化率增长情况(1820—1920年)

时间/年	1820	1860	1880	1920
总人口/万人	9.6	31.4	50.2	105.7
城市化率/%	7.2	19.8	28.2	51.2

注:资料来源于余俊

2.1.2 综合交通系统的建设加速了城乡要素的流动和互补发展

现代农业的发展提升农产品生产效率的同时,工业化的加速又推进了生产过程中对农产品的需求,进一步延长了农业产业链条,提高了农产品的深加工比重。这时候,内河航运和铁路网的快速建设,加速了农村地区这一时期的输出型特征,成为农村地区向大中城市不断输送各项物质资源的有力推手。

2.1.3 科学技术的进步改善了农业机械化水平,广泛建设的家庭农场带动农村地区发展

地广人稀、人力资源匮乏和劳动力价格昂贵,迫使美国非常重视通过技术创新与机械化生产提高农业生产效率,同时促进了各个环节的资源转化率。19世纪上半叶,美国生产1英亩小麦的农业总产值增长近5倍的同时,所花时间从56个劳动工时缩减至28个;1850年的农产品商品转化率已达30%。继1862年美国著名的《宅地法》颁布后,中小型的家庭农场数量激增^[9](谢霖等,2016)。据统计,十年间全国农场数目增加了近一半;在随后的40年里,全国农场数量从204万个增长到574万个,总面积净增4.3亿英亩。该阶段的中小农场雇佣的工人不多,劳动力吸附能力比较有限,但已经广泛面向市场,形成稳固的经营方式,为后面的高速农村城镇化阶段引领了正确的方向,并奠定了坚实的基础。

2.1.4 西进运动的政策导向带动了西部小城镇分散式集聚发展

美国的西进运动带动了西部城市基于土地投机行为的开发热,西部农村地区小城镇日渐出现。与东部地区城市发展的渐进式不同,西部城市的小城镇多属于资源型小城镇,是在“淘金热”和“畜牧潮”的推动下,由企业家直接规划建立的采矿镇或“牛镇”。这些城镇的发展,一部分是作为特色城镇,为旧金山等大中城市提供大量工业原料;另一部分则作为产城融合型小城镇逐渐发展完善。因此,在“开发热”的推动下,公共基础设施的建设,很大程度上推进了美国西部小城镇的分散式集聚发展。

2.2 20世纪50年代至今:大逆流,广集聚

二战后,美国城市郊区化在网络化的高速公路格局下,迅速蔓延到公路沿线的农村地区,城市发展以大都市区为稳定形式。与此同时,高度的工业化水平推动美国家庭农场的扩大与兼并,快速进入公司化、产业化和专业化

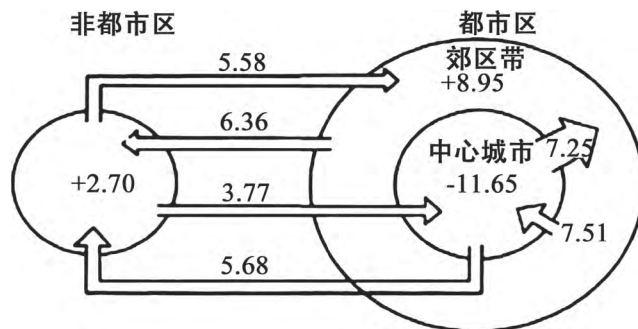


图1 美国人口的迁移趋势(1970—1978年)

阶段。从此,美国农村城镇化进入数量与质量提升并重的稳步发展阶段。

2.2.1 逆城市化现象出现,农村城镇化加速

工业化使得美国大中城市规模不断膨胀,高速公路网的高度发展,直接将美国推进福特主义下的汽车时代,大量的卫星城和卧城在郊区及远郊区生长蔓延,人口漫过大都市区范围,迅速向乡村地区渗透。20世纪70年代,逆城市化伴随着美国人口老龄化时代的降临,农村地域的小城镇几十年来开始获得人口增长。美国农村地域的人口增长速度超过标准大都市统计区的增长率,中心城区人口明显下降。美国南部的乡村地区人口增长速度从20世纪60年代的1%~3%增长至20世纪70年代的15%~20%^[10](王勇辉等,2011),部分依托休闲疗养型的旅游小城镇或特色服务型小城镇,使农村地区的第三产业得到迅速发展,小城镇的人口吸附力显著提升(见图1)。

2.2.2 综合交通网络的完善进一步推进农村城镇化的特色发展

早期美国的小城镇均分布在主要的州际、市际公路干线两侧,20世纪20年代,福特主义时代的到来促使高速公路全域建设,发达的交通网络在农村地区全面铺开,几乎覆盖所有的小城镇,农村地区居民以小汽车为出行的主导方式。道路系统的网络化推动了交通运输业的发展,越来越多的企业被农村小城镇低廉的地租和廉价的劳动力吸引,运输成本不再是农村城镇化的阻碍,相关的配套服务业也逐渐完善的同时,小城镇规模也迅速扩大。

除了公路系统外,新型航空技术亦为小城镇及乡村的人口吸引力添加了新的砝码,小型飞机的推广为人们短距离旅行增加了便捷的选择。小飞机能在散布于农村小城镇的几千上万个小型机场上灵活起落,城镇居民能在半个小时的时间内驱车前往机场衔接换乘。此外,大部分航线避开区域交通枢纽中心,直达目的地,使出行价格低廉,乘坐便捷。随着小型飞机成为短途旅行的另一种极佳选择,乡村地区的休闲旅游型小城镇得到快速发展(见图2)。

2.2.3 家庭农场的规模化、技术化和企业化,为第二、三产业的发展奠定了坚实的物质基础

20世纪50年代以来,美国农场由于科技投入及机械化推动,在竞争中大型农场吞并中小型农场,以及中小型农场间相互兼并,促使农场平均规模不断扩大,总数量开始下降。据统计,50年间,农场平均规模从近200英亩增



图2 20世纪20年代以后美国的乡村高速公路网与小型机场(图片来源: <http://www.google.cn/maps>)

长至近450英亩,而数量从600万个锐减至219万个。从此,美国农场走上现代化和规模化道路,大部分农民已经成为产业工人(见图3)。农村基础设施得到全面改善,由于产业工人的生活配套需求,农村充满活力的市场和大量

的廉价劳动力吸引了城市企业入住,相关配套服务设施逐渐完善,小城镇的产业结构得到升级和完善^[11](张婷婷,孙斌栋,2018)。至此,以规模农业为依托的服务型小城镇成为农村城镇化的主体力量。

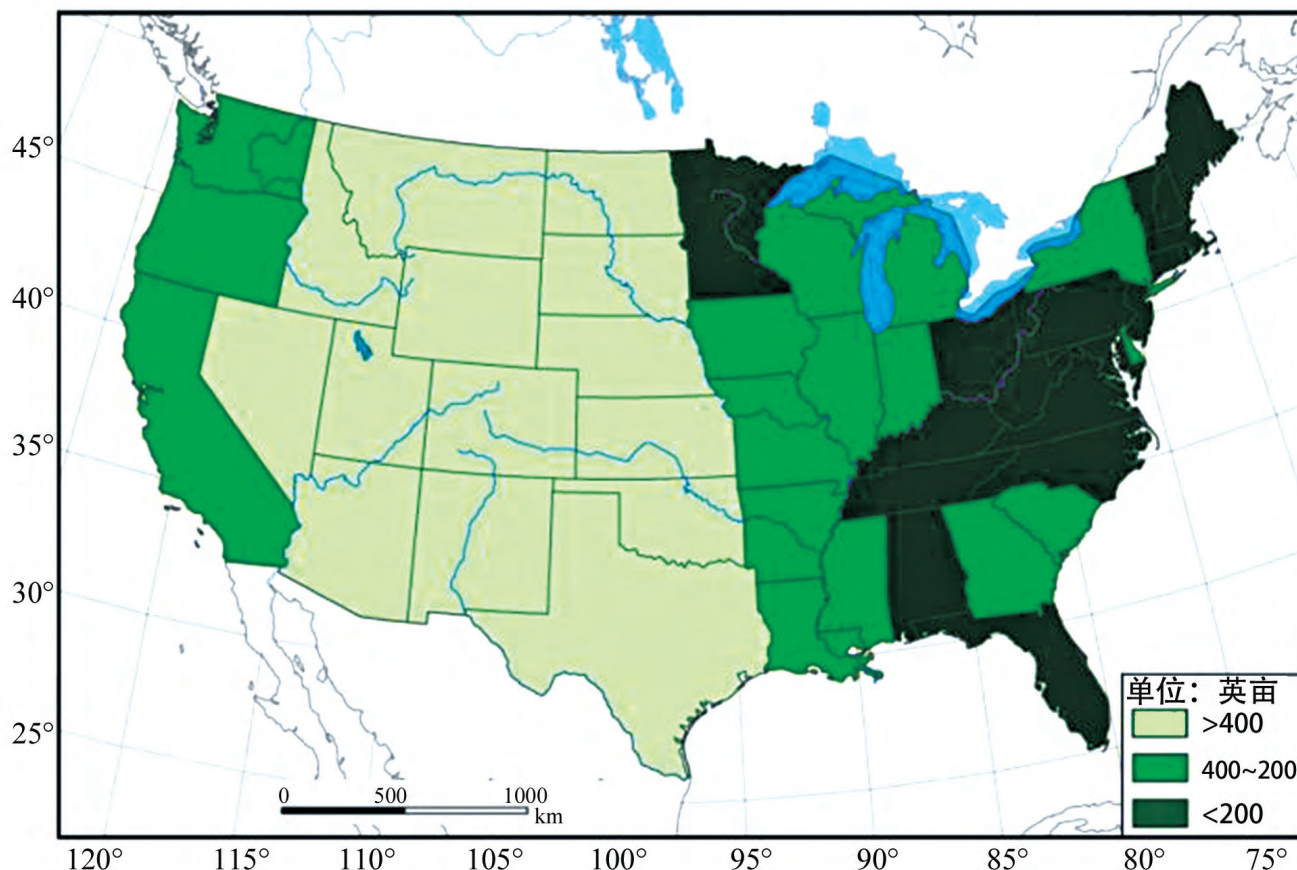


图3 1970年美国农场规模分布(图片来源: <http://gisc.tcgs.tc.edu.tw>)

3 美国农村城镇化的动力机制

3.1 资源禀赋的潜力:“长板”的充分发挥与“短板”的反脆弱应对

与中国人多地少、人均耕地面积紧张的耕地资源条件不同,美国丰富的资源类型与广袤优质的殖民土地,为农、林、畜牧业发展提供了十分优越的条件。由于农村地广人稀,且耕地资源丰富,美国农村城镇化在发展起步阶段就有着基础优势,即无须受困于资源环境约束问题(见表2),拥有良好的资源本底,美国农业一直相当发达,尽管农业在美国经济总产值中的比重逐年下降,但美国农业在世界上却一直遥遥领先,是农产品生产强国、出口大国。可以说,美国农村城镇化是以充分发挥农业资源优势,实现农业产业化为突破口。所谓农业产业化即应用现代工业理念实现农业现代化,在农业规模化生产的基础上,注重投入产出效率。美国充分利用先进的工业,增加资本的农业投入,不断加强高新技术引进、先进设备投用和先进企业管理思维创新。美国产业化的农业充分挖掘了农业资源潜力,扩展了传统农业产前产后的环节,还拓展了一系列农业科研项目、农产品设备制造、加工运输和信息服务等下游产业,形成一条逐渐系统完善的产业链,提供了大量非农产业就业岗位,成为推动农村城镇化的主要推力。

表2 2009年中美农业资源禀赋比较

国家	国土面积 /万 km ²	总人口 /万人	耕地面积 /万 hm ²	耕地所占 比例/%	人均耕地 面积/hm ²
美国	983	30 769	16 275	17	0.53
中国	960	136 558	11 000	11	0.08

然而,面对劳动力资源稀缺问题,美国具备强大的反脆弱能力,利用工业对农业反哺,同时强化机械化生产和科技型农业研究。农业科技水平和现代化程度不断推动农业规模化发展,使稀缺的农业劳动力人均劳动生产率遥遥领先于世界其他国家,从而化劣势为优势,形成自然的良性循环。

3.2 工业化双重动力:从极化聚合作用到外溢涓滴效应

受到自然风险与市场风险的双重约束,农业生产高度依赖自然环境条件,并且市场需求弹性小而供给弹性大,所以相较非农产业而言,农业的比较利益较低,属于弱质产业。美国农村城镇化初期,在大中城市相对强劲的工业化环境和显著的比较利益驱使下,农村剩余劳动力向大中城市单向自流。这是由于工业化在大中城市产生极化聚合效应,落后的农村地区在大中城市吸夺势力下单向输出。这个时期的农村地区,土地广袤、人口稀少,人均耕种面积的提高有助于开展农场型的规模化种植。由于工业化水平提升过程中,不断提高的科技创新能力对农业生产产生外溢效应—涓滴效应,随之跟进的机械化程度和科技含量为农业生产力的发展奠定了坚实的基础。反过来,劳动力的解放和农业剩余的产出,为城市的工业化进程不断输送大量物资要素,同时也消费更多的工业产品,使工业发展进一步扩大再生产,形成良性循环(见图4)。当后工业时代来临,随着科技发展,综合效率不断提高,农业劳动力数量进一步下降,农村和小城镇从事二、三产业的劳动力就业岗位,也得到了持续供应保障^[12](Gillham O, 2002)。良好的二、三

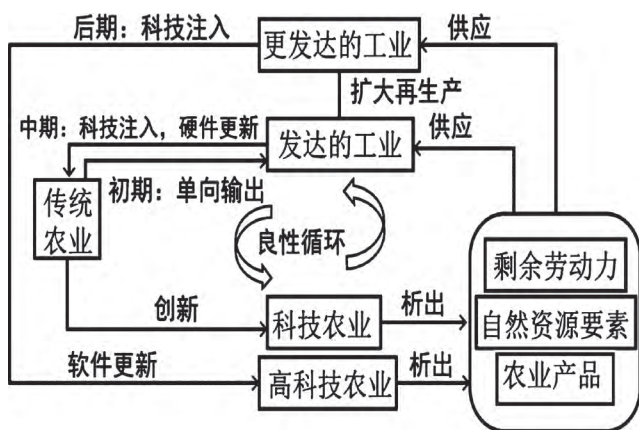


图4 美国工业化与农业现代化相互推进的良性循环机制
(图片来源:作者自绘)

产业的发展与完善的基础设施,以及公共服务设施的建设,进一步吸引后郊区化时期大城市人口的返乡式逆流,乡村城镇化广域铺开。

3.3 政策牵引力:小政府大市场

首先,分权分治的政府管制体系。美国是联邦政府、州政府与地方政府三级独立运作的政治实体,不存在上下级管制关系,这使小城镇能够实现高度的地方自治。政府主要职能是提供公共服务和产品,包括各种公共设施供应、环境卫生管理、消防与治安管理等。对社会经济发展,政府不会作出强制性的干预,而是完全依靠市场机制来推动。这种服务协调式的自由政府,能够尽可能地降低对农村城镇化发展的干预。地方政府的税收仅占整体税收收入结构总额的15%,小城镇的道路交通网络、电网建设等大型基础设施,以及教育事业的建设,大部分资金是由中央政府转移支付实现的,而这些补贴用来完善小城镇的投资和生活环境。因此,各级政府间是利益共同体的关系。

其次,灵活的市场投资环境。美国小城镇的基础设施建设基本是靠市场筹集资本、发行市政债券进行融资建设的。其发放范围涉及交通、市政、教育、卫生项目等多方面,通过地方政府项目收入和税收来偿还或担保。小城镇政府采取了债券保险、信用评级和升级,以及免征债券利息所得税等多元手段建立有效的风险管理体系,也建立了良好的资金筹措市场^[13](王春艳,2007)。小城镇通过不断创造良好的投资环境吸纳资本,而投资者最喜欢这种完全竞争的自由市场体制。为追求更好的生活质量,越来越多的美国人从大都市区迁往生活成本低但环境优美的农村小城镇,多元化的小型企业也纷纷进驻或完善配套。小型企业的成功带来的正外部效应直接作用于产业链的各个环节,最终实现农村地域的健康城镇化。而事实上,小型企业成功的因素最关键的是宽松的政策系统、创新的体制环境,以及完善的地方信贷系统^[14](史建威,2016)。

最后,城乡公平的教育制度。20世纪60年代起,美国农村教育的核心价值取向是“教育机会均等”。美国实施“学区”制教育,学区是为学校教育而划分的区域,其划分完全独立于地方政府之外,不受城乡边界限制,并实行城乡一体化管理。教育管理权在地方学区,而财政上是由联

邦政府、州政府和学区共同承担,其中学区自筹和州政府的财政转移支付是财政支持的主体。城乡一体化的教育管理体制使农村小城镇拥有高素质的人群和比大城市更低的教育成本。因此,教育公平是美国农村城镇化的重要推动力,持续吸引了更多人口回流。

4 美国农村城镇化特点

美国农村城镇化存在三个要点:第一,丰富的资源禀赋打下坚实的基础;第二,快速的工业化发展作为技术支撑;第三,完全竞争的市场化机制是保障。广袤的国土面积和相对稀少的人口,使得美国的农业发展有着先天优势,农业的高度规模化发展成为支撑农村小城镇的核心经济力量。在现代农业技术和先进农业机械的发展支撑下,农业发展与工业技术高效紧密结合,农业通过规模化和产业化发展,向上下游产业延伸,衍生出大量非农就业岗位。同时,在完全竞争的市场经济环境下,美国农村小城镇大多以生活服务型小城镇为主,以优质的居住环境、优越的教育条件和便利的商业服务吸引城市人口回流,形成分散式集中的城镇据点。

5 结论及讨论

美国作为世界第一发达国家,以领先于我国80年左右的时间,较快地完成了城镇化进程,其发展经验可作为我国快速城镇化实践过程的参考,值得思考和辨析。中美农村城镇化发展背景环境和基底条件不同,发展模式也呈现出不同的特点,认识美国农村城镇化模式特征及其机理,有助于我国在农村城镇化快速推进的实践过程中,对美国经验的扬弃进行合理判断。显然,我国的人均资源条件、城镇管理体系和市场化运作机制,都与美国相差甚远。因此,以大农场为依托,分散式集聚的美国农村城镇化模式,在我国平原农村地区有借鉴价值,但在山地农村地区无法移植^[15]。在我国农村地区都受制于实权、资金、人才和制度创新的背景下,美国高度的行政分权、充分竞争的市场机制、“教育公平”的学区制度,以及农村医疗养老的制度改良,有效吸纳了大量资本投入农村小城镇建设,实现了人才与劳动力资源回流,值得我们思考与借鉴。此外,生活服务型小城镇主打居住环境品质的做法,也值得我们在打造美丽乡村和特色小镇的政策导向与规划实践中,着重学习和反思。

参考文献

- [1] Zhu Y. New paths to Urbanization in China : Seeking More Balanced Patterns[M]. Nova Science Publishers, 1999.
- [2] Wrigley E A . People Cities and Wealth: The Transformation of Traditional Society.[J]. New York New York/oxford England Basil Blackwell, 1987, 23(6):521.
- [3] 保罗·诺克斯,琳达·迈克卡西. 城市化[M]. 顾朝林,杨兴柱,汤培源,译. 北京:科学出版社,2009.
- [4] 张琳琳. 转型期中国城市蔓延的多尺度测度、内在机理与管控研究[D]. 浙江大学,2018.
- [5] 余俊. 中外农村城镇化比较研究[D]. 华中科技大学,

2013.

- [6] 王景新, 李长江, 曹荣庆. 明日中国: 走向城乡一体化[M]. 北京: 中国经济出版社, 2005.
- [7] Armstrong W, Mcgee T G. Theatres of Accumulation: Studies in Asian and Latin American Urbanization.[J]. New York, New York/London, England, Methuen, 1985.
- [8] Sicheng Zhou, 刘冰. 创造一种精明增长型的发展战略框架: 美国小城镇的实用工具[J]. 城市规划学刊, 2018(05): 119-121.
- [9] 谢霏霏, 吴蓉, 李志刚. “十三五”时期乡村规划的发展与变革[J]. 规划师, 2016, 32(03): 24-28.
- [10] 王勇辉. 农村城镇化与城乡统筹的国际比较[M]. 北京:

中国社会科学出版社, 2011.

- [11] 张婷麟, 孙斌栋. 美国城市化的新趋势及对中国新型城镇化的启示[J]. 城市发展研究, 2018, 25(06): 17-22.
- [12] Gillham O. The Limitless City: A Primer on the Urban Sprawl Debate[M]. Washington D. C Island Press, 2002.
- [13] 王春艳. 美国城市化的历史、特征及启示[J]. 城市问题, 2007(06): 92-98.
- [14] 史建威. 推进乡村新型城镇化的动力与路径研究[D]. 西南交通大学, 2016.
- [15] 黄亚平, 林小如. 欠发达山区县域新型城镇化路径模式探讨——以湖北省为例[J]. 城市规划, 2013, 37(7): 17-22.

(上接第51页)

供市民休息的座椅, 在拆除了的围护结构处, 设置球形的空间分割, 留下原有空间形态的记忆。另外, 为幼儿园设置了专门的铭牌展示区, 以彰显其历史与成就。其次, 对幼儿园东侧的内部庭院进行改造, 在庭院内部设置总长约200m的环形音乐跑道, 跑道上设置醒目的指引标识, 在跑道沿线设置四个家长集中等候区, 以缓解幼儿园放学期间对市政道路的影响。在跑道中间设置游戏沙坑、清洁饮水点和休憩座椅, 为放学后的亲子活动提供场所。对门卫设施采取保留, 改全年门禁为开课期门禁, 使幼儿园东侧庭院成为半开放式的共享空间, 在节假日和工作日的晚间允许市民进入活动, 使空间得以高效利用。以上的空间规划, 既需要幼儿园让渡部分土地使用权, 也增加了幼儿园的日常维护成本。因此, 规划提出, 在幼儿园东南侧沿衡山路区域设置一块可供建设和出租的专属物业(淡红色范围线内), 其控制指标由幼儿园和政府协商确定, 一旦建成, 幼儿园无权改动, 仅拥有这一物业的收益权。通过将此处物业进行出租, 平衡为市民提供活动场所的维护开支, 余下的部分可以纳入幼儿园的财务收入, 以提升幼儿园的设施水平。在这一空间与制度的结合设计中, 城市、市民、幼儿园、幼儿与家长, 均不同程度地获得了一定收益, 如果制度性阻碍得以破除的话, 这一方案将具有较强的可实施性。

3 结语

城市空间现象是经济、社会、文化、制度等要素相互

作用的综合呈现, 规划师面临的规划任务是, 从空间问题开始, 剖析产生现象的深层机制, 再通过一系列手段化解各方面的矛盾, 最终以空间规划的形式表达促进城市改进的行动路径和最终愿景。我国城市空间低效利用的问题有其特殊的历史和制度背景, 不能简单套用国外的理论和方法, 将制度改良的探索融入空间设计的形式中, 从内在机制和空间表征两个层面, 共同推动城市的进步更具现实意义。

(本文案例部分为上海市第一届城市设计挑战赛衡复片区专业组一等奖项目的部分成果, 笔者为该部分的设计者和负责人, 感谢该项目的获奖人同济大学田宝江教授允许笔者以此项目为基础撰写此文。)

注释

①实际上, 还有一类是孤岛式的企业经营策略, 如工厂企业利用厂房、车间等空间进行生产, 从出售的商品上收回成本并盈利, 其经营模式完全不依赖人对空间的消费, 由于其不是本文分析的重点, 因此未加详细阐述。

参考文献

- [1] 芦原义信. 外部空间设计[M]. 尹培桐, 译. 北京: 中国建筑工业出版社, 1985.
- [2] 简·雅各布斯. 美国大城市的死与生[M]. 金衡山, 译. 南京: 译林出版社, 2005.
- [3] 周武夫, 谢继昌. 有机更新视角下城镇低效用地再开发思路——以温州为例[J]. 规划师, 2014, 30(S3): 203-207.